

论政府财政资助对民办高等教育发展的重要性

王 茜

摘要 :民办高等教育已从一种补充教育转变为选择教育,成为我国高等教育的重要组成部分,有力地推动着高等教育大众化进程。目前它的发展面临诸多亟待解决的难题,办学经费短缺是核心问题之一。将从介绍日本私立高等教育财政资助制度的实施缘起、情况、特点及效果入手,结合国内发展较好的民办高校案例,论证政府财政资助对于民办高等教育可持续发展的重要性。

关键词 :政府 ; 财政资助 ; 民办高等教育

作者简介 :王茜(1988-),女,浙江嘉兴人,厦门大学教育研究院硕士研究生。(福建 厦门 361005)

中图分类号 :G640

文献标识码 :A

文章编号 :1007-0079(2013)14-0006-02

自改革开放以来,我国民办高等教育发展十分迅速。教育部统计数据显示,截止到2010年底我国总共有1512所民办高等教育机构,注册学生人数约为589.48万人。尽管拥有庞大的学生群体,民办高等教育的发展仍然举步维艰,办学经费短缺是制约其发展的核心问题之一,探索如何有效解决这一问题成为当务之急。同样是后发外生、国家主导型的高等教育系统,日本的私立高等教育非常发达,甚至承担了推动日本高等教育大众化的任务。到2010年,日本私立大学有597所,占全国大学总数的76.7%;私立短期大学369所,占全国短期大学的93.4%。二战后日本私立高等教育得到如此大发展的一个重要原因就是政府利用法律政策导向和财政资助两个杠杆对私立高校进行了有效调控。本文将从介绍日本私立高等教育财政资助制度的实施缘起、情况、特点及效果入手,结合我国发展较好的民办高校案例,论证政府财政资助对于民办高等教育协调发展的重要性。

一、日本私立高等教育财政资助制度

20世纪50年代末至70年代中期是日本高等教育发展速度最快的时期,大学数(不含短大)由1957年的231所增加到1975年的420所,增长了81.8%,其中公立大学数由1957年的107所增加到1975年的115所,只增长了7.5%,而私立大学由1957年的124所增加到了1975年的305所,增长了145.97%。可见,私立大学在推动战后日本高等教育的大发展中发挥了极其重要的作用。然而,在规模急速扩张的背后也出现了私立大学招生人数严重超标的“参水招生”和人才培养中的“批量生产”等一系列问题,导致私立大学教学条件大幅下降,教学质量令人堪忧的状况。

为了促进高等教育的进一步发展,也为了更好地利用私立大学吸纳18岁新增人口和提高高等教育升学率,1970年日本政府开始实施对私立大学日常运作经费财政资助的预算,并对1952年成立的政府金融机构——私立学校振兴会进行了改组,在此基础上成立了日本私学振兴财团,作为实施私立大学日常经费财政资助金配置的中间机构。这一机构借鉴了英国大学拨款委员会的运作模式,并遵循“支持但不管制”的原则提出了作为国家与私立大学之间的第三方机构,以间接补助的形式开展日常经费财政资助的设想。同年,日本私立学校振兴财团法公布,并于7月1日正式生效。1975年,《私立学校振兴助成法》正式公布,该法明确了经常费资助制度是以向私立大学提供日常经费

的1/2为目标的政府基本态度和财政资助的基本方向。此外,还明确了政府提供财政资助的三大目的:保障私立学校的教学条件平稳上升、减轻学生在学业上的经济负担和提高私立学校的经营健全性。

日本政府对私立高等教育财政资助政策的态度主要经历了不资助也不控制、不资助但控制、既资助又控制的三个时期。在既资助又控制时期,资助政策根据私立高校的发展变化不断调整。

1. 维持基本教育条件和监督教育质量的资助政策

战后初期,政府因国家财力有限而将私立高校作为高等教育的补充来发展,主要在私立高校本身获得效益的基础上对其实行公费补助,如以税制优惠和通过私立学校振兴会对高校基本设施等进行长期低息贷款为主,补助金的发放也主要用于理科教育、产业教育、学校图书馆建设等。

2. 具有扶持色彩的资助政策

20世纪60年代,日本国内民众对于接受高等教育的需求日益增长,在规模扩张时政府期待的并不是需要巨额国家财政投入的精英型国、公立教育机构,而是具有“平民性”、“敏感性”的私立高等教育机构。因此,私立大学发展迅速。但是由于主要依靠学费和贷款来维持收支平衡,不少高校出现只追求招生人数,忽视教学质量、经营困难的问题。因此,日本政府不得不开始关注并强化财政资助力度。随着私立部门的规模扩张受到严格控制,财政资助额也大幅提高,占日常经费支出的比率在1976年为23.2%,最高在1980年达到29.5%,对于缓和向大众化阶段过渡的私立大学的经营危机起到了很大的作用。

3. 多样化的私立高等教育财政资助政策

20世纪90年代以来,日本受经济长期不景气的影响,政府对教育资助的公费开支缩小、受教育者家庭经济负担加重,出现越来越多拖欠学费的情况,生源减少,私立大学的发展面临新一轮挑战。对此,日本政府开始探索多样化的财政资助政策:一是由一律平等的资助向倾斜性资助政策转变。1989年以后,日本政府在保持一般性补助不变的前提下进一步补充了特别补助金额占私立大学经常性补助的比例。2001年,创设了竞争性补助金,旨在促进私立大学之间优胜劣汰的改革倾向。二是对私立大学的补助重点放在维持和提高教育条件方面。三是加强对公费补助政策有效性的研究,通过外部评价等方法

进一步调整资助范围,提高资助的实效性。此外,伴随教育行政地方分权化,日本政府进一步推进学校的自主管理、自由择校、发放教育券等多种改革,尽可能实现多元化的资助政策和分配方法。

二、建立政府经费资助制度:我国民办高等教育走出经费困境的必要条件

近年来,我国民办高等教育的办学规模不断扩大,教育质量逐步提高,综合实力明显增强。但是由于我国民办高等教育走的是投资办学的道路,举办者往往只是在创办初期一次性地投入建校资金,以后极少有持续的追加投入,后续的发展资金只能依靠学校自身去筹措。资金短缺、过度依赖学费成为目前我国多数民办高校面临的困境。根据2000年邬大光教授对39所民办高校经费来源的调查显示,除去1所学校的资料不详以外,有31所学校的学费收入占学校每年收入的80%以上,其中有14所学校甚至达到100%,即学校日常运转资金完全依靠学费。这其中,获得政府资助的高校仅有8所,占被调查学校的20%左右,且资助数额极为有限。虽然这个调查的样本不大,但是民办高校过度依赖学费的情况可见一斑。

日本政府在众多私立高等学校面临财政危机、经营困难的时候实施的对于私立高校的资助、调控和引导政策值得人们深思和借鉴。在我国,要帮助民办高等教育走出经费来源单一、资金不足的困境,建立政府经费资助制度十分必要。这一点从发展较好的民办高校的案例中也能体现出来。如浙江树人学院创办于1984年,是改革开放以来我国最早成立并经教育部首批批准承认学历的全日制民办本科高校之一。近年来,学校教学规模不断扩大,教学质量明显提高,社会声誉日益提升,成为民办高校特色化发展的典型代表。树人大学从创立到目前的良好运转离不开浙江省政府对它的大力资助(见表1)。

表1 1993~2002年浙江树人学院接受政府资助的额度及其占学校总收入的比例

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
政府资助额(万元)	20	20	80	80	80	120	120	1177.3	2048.2	2232.9
所占比例(%)	10.17	7.62	22.96	13.12	10.2	13.77	10.67	21.25	21.79	18.87

资料来源:徐绪卿. 树人大学的筹资模式和启示[J]. 黄河科技大学学报, 2004, (4): 14-15.

根据《民办教育促进法》第45条规定:县级以上各级人民政府可以采取经费资助、出租、转让闲置的国有财产等措施对民办学校予以支持。这一条为政府对民办教育实施必要的财政资助提供了法律依据。借鉴日本私立高等教育财政资助制度的经验,结合我国高等教育发展的具体情况,在这里提出几个具有可行性的措施。

1. 政府设立民办教育专项基金用于资助民办高校的发展,奖励和表彰有突出贡献的集体、个人

在立足民办高等教育“办学经费自筹”的基础上,随着国家财政收入的逐年增加和对民办高校管理政策的成熟,政府应逐步实施对民办高校的财政资助。条件允许的话可以借鉴日本的做法,成立专门实施财政资助金配置的中间机构作为国家与民办高校之间的第三方,以间接补助的形式开展经费资助。这样更加有利于保证民办高校的办学自主权。

2. 实施对民办高校在税收和土地等方面的优惠政策,减轻其财政压力

政府应该尽可能减少对非营利民办高校的收税,以减少其经费开支。如果有校办产业,也应酌情减免税收,同时采取扶持政策,如在银行贷款、市场开拓等方面给予适当的帮助。单有税收优惠并不足以保障民办高校的建立和稳定发展。对于民办高校创办需要的土地和校舍,同样应提供优惠政策

3. 改变现行的收费政策,有关行政主管部门负责提供本地区指导性收费额度,但不决定最高收费标准,由民办高校根据市场自行调节,即收费自律化

民办高校可以针对不同地区、不同专业实行多元的收费标准,促进高等教育机会均等化。由于我国区域经济发展不平衡,不同地区人民经济收入状况和生活水平差距较大,收费标准因地制宜是非常必要的。此外,不同专业的生均培养成本及预期收益也是大有小异的,应采取有差别的收费政策,不能“一刀切”。

4. 向民办高校学生尤其是家境贫困的学生提高国家助学贷款,并提供相关资助

政府的财政主要来源于公民的纳税,纳税人应该平等地享受公共财政。政府向公办高校的学生提供助学贷款、奖学金,用公共财政资助贫困生没有理由不让也作为纳税人的民办高校的学生享受公共财政。《民办教育促进法》中明确规定,民办教育事业是社会主义教育事业的组成部分。国家保障民办学校受教育者的合法权益。政府应建立公正、公平、惠及全体学生的财政资助制度。

5. 制订民办教育资助法

从日本的经验来看,通过出台《私立学校振兴助成法》,以法律的形式保障了财政资助制度的稳定性和合理化,有效地监督了政府对这一制度的规范执行,同时也强化了私立大学管理运作的法规化。目前,我国提倡以依法治国,应该以日本为鉴,在《民办教育促进法》及其《实施条例》的基础上尽快制订、实施《民办教育资助法》,以促进政府对民办教育的资助与扶持,为我国民办高等教育的可持续发展创造良好的条件。

注释:

陈武元. 日本高等教育政策与私立大学的大发展[J]. 清华大学教育研究, 1998(3):122.

天野郁夫. 高等教育大众化:日本的经验与教训[M]. 陈武元,译. 高等教育研究, 2006, (10):20.

天野郁夫. 高等教育大众化:日本的经验与教训[M]. 陈武元,译. 高等教育研究, 2006, (10):22.

陈武元. 中国民办高校如何走出办学水平不高的困境——经费来源结构的视角[J]. 教育研究, 2011, (7):44.

参考文献:

[1] 王蓉, 鲍威. 高等教育规模扩大过程中的财政体系——中日比较的视角[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008.

[2] 天野郁夫. 高等教育的日本模式[M]. 陈武元, 译. 北京: 教育科学出版社, 2006.

(下转第14页)

对待科研的态度。

即便顺利地申请到科研资金,教师在准备发表科研成果时也常常感到压力,一方面是因为担心科研成果被其他人抢先,另一方面是担心影响以后申请科研资金。因为绝大多数科研基金委员会都会考察申请人过去的科研成绩来决定是否给予资金支持。对于年轻教师来说,尤其是科研文章发表不多的年轻教师,如何向基金委员会证明自己的科研能力以保证获得科研资金就是一个巨大的挑战。

本文上面曾提到,综合性高校的教学任务量比其他类型高校要大,意味着教师需要投入更多的时间和精力完成规定的教学任务。而科研是一次探索个人兴趣、实现个人价值的宝贵机会,繁重的教学任务将直接影响教师对科研的热忱和时间投入,他们很可能产生负面情绪而影响教学工作;另一方面,如果教师在科研上投入更多的时间和精力又会影响到他们对教学的时间和精力投入。如何平衡二者的关系并高质量地完成教学任务又不耽误科研工作,是加拿大高校教师面临的重大挑战之一。

三、建议

教学和科研的双重压力给教师带来了巨大的挑战。为了帮助教师平衡这两者的关系,本文试着给出一些解决方法。

1.重新调整工作比例

加拿大目前的综合型高校中,高校教师必须达到规定的工作量,比如布鲁克大学就要求教师在教学、科研和行政工作上的时间为40%、40%、20%。对教师而言,教学和科研已经给教师带来了很大的压力。科研是很多教师的兴趣和追求,教学又是他们基本的责任,那么是否能够考虑减少教师的行政服务工作。如果减少20%的行政工作要求,教师能够重新分配在科研和教学上的时间能够各投入50%的工作时间,比过去在科研和教学上的时间各增加10%,同时由于少了繁琐的行政工作,也能够让教师们在教学和科研上更加集中精力。

2.将教学和科研相结合

Henderson和Buchanan提到三种类型的科研,其中第二种就是教学相关的科研,也就是说将教学和科研结合起来。与其将科研和教学工作完全分开,倒不如将科研、教学有效地结合起来提高科研和教学的工作效率。教学能够为教师提供源源不断的科研素材,而科研能反过来让教师思考并解决教学中的问题,提高教师的教学水平,两者相辅相成,互利互惠,还大大节省了教师的工作时间。此外,教师还可让学生参与到研究中来,让他们担任科研助手,分担数据收集的任务,这样不但可以减轻自己的工作负担,也能培养学生的科研能力,更能在此过程中加强师生交流,达到教学相长的效果。

四、结论

加拿大综合型高校环境的特殊性给教师在平衡教学和科研时带来了挑战,一方面,教师有责任、有热情投身教学,保质地完成大量教学工作;另一方面,他们也有兴趣、有渴望、也被鼓励参与科研工作。无论是教学还是科研,两者都对教师的时间、精力提出了要求和期望,教师还需要在个人兴趣、学生要求和院系期许之间学会平衡。希望加拿大综合型高校能够适度减少教师的行政工作,鼓励提倡教师加强教学与科研两者的联系,让教师在教学中发现科研的兴趣,在科研中研究教学的问题,从而达到以教促研、以研利教的最终目的。

注释:

Boyer,E.L.Scholarship Reconsidered:Priorities of the Professoriate[R].New York:The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching,1990.

Fisher,R.Faculty Participation in Research at Canadian Colleges [M].Ottawa,Ontario:Canadian Council on Learning,2008:8.

Dalbey,M.A.What Is a Comprehensive University,and Do I Want to Work There?[R].San Diego:Association of Departments of English,1995:3.

Brock University.Article 24-Workload for Faculty Members[EB/OL].http://butler.brocku.ca/hr/workloadstandards/docs/BUFA_Agreement_2008-2011_%20Article%2024_TA%20July_10-08_.pdf.

参考文献:

[1]Association of Canadian Community Colleges.Applied Research at Canadian Colleges and Institutes[Z].Ottawa,Ontario:Author,2006.

[2]Dalbey,M.A.What Is a Comprehensive University,and Do I Want to Work There? [M].San Diego:Association of Departments of English,1995.

[3]Boyer,E.L.Scholarship Reconsidered:Priorities of the Professoriate[R].New York:The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching,1990.

[4]Novak,J.M.Inviting Educational Leadership:Fulfilling Potential & Applying an Ethical Perspective to the Educational Process [M].United Kingdom:Person Education,2002.

[5]Fisher,R.Faculty Participation in Research at Canadian Colleges [M].Ottawa,Ontario:Canadian Council on Learning,2008.

[6]Henderson,B.B.,& Buchanan,H.E.The Scholarship of Teaching and Learning:A Special Niche for Faculty at Comprehensive Universities? [R].Research in Higher Education,2007,48(5).

[7]Shryock,H.R.The Status of University Teachers[M].U.S.A:United Nations Educational,Scientific and Cultural Organization,1961.

(责任编辑:王祝萍)

(上接第7页)

[3]陈武元.日本高等教育政策与私立大学的大发展[J].清华大学教育研究,1998,(3):122-128.

[4]天野郁夫.高等教育大众化:日本的经验与教训[J].陈武元,译.高等教育研究,2006,(10):17-25.

[5]包金玲.日本私立学校公共财政资助政策特点及其启示[J].教育发展研究,2010,(20):46-51.

[6]徐绪卿.树人大学的筹资模式和启示[J].黄河科技大学学报,2004,(4):11-16.

[7]邹大光.中国民办高等教育发展状况分析(上)——兼论民办高等教育政策[J].教育发展研究,2001,(7):23-28.

[8]邹大光.中国民办高等教育发展状况分析(下)——兼论民办高等教育政策[J].教育发展研究,2001,(8):13-18.

(责任编辑:王祝萍)